

### L'ombre de l'empire: les rapports de la Roumanie à la Russie, 1991-2006

Ivan, Ruxandra

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ivan, R. (2008). L'ombre de l'empire: les rapports de la Roumanie à la Russie, 1991-2006. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 8(3), 513-538. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55930-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

# L'ombre de l'Empire

## Les rapports de la Roumanie à la Russie, 1991-2006

RUXANDRA IVAN

La politique étrangère de la Russie fait l'objet de très nombreuses recherches<sup>1</sup>. Héritière de la superpuissance URSS, mais également de l'Empire des Tsars, la Fédération Russe a traversé une période difficile immédiatement après le démembrement de l'URSS. C'est un moment où, préoccupée à résoudre les multiples problèmes internes, la Russie a semblé déchoir de son statut de superpuissance: dans cette période, elle n'a pas été capable d'influencer les grandes décisions de politique internationale que par sa réputation passée, et non pas en vertu de sa situation du moment. De ce point de vue, pendant quelques années après 1991 on assiste à une situation singulière sur la scène régionale: cet affaiblissement de la Russie en termes de puissance peut être rencontré assez rarement dans l'histoire<sup>2</sup>. Mais la fin de cette période n'a pas tardé de se faire sentir, et la Russie se trouve maintenant sur une nouvelle tendance ascendante. La fenêtre d'opportunité ouverte dans la période 1991-1994 pour les pays dans son voisinage immédiat s'est fermée.

Cet article se propose d'analyser les relations bilatérales entre la Roumanie et la Russie dans la période 1991-2006. Nous argumenterons en faveur de la thèse que ces relations sont dans une certaine mesure ambiguës: d'une part, pour des causes historiques, la population roumaine manifeste des sentiments profondément russophobes, ce qui entrave l'établissement d'une relation très proche; d'autre part, le prestige de la Russie en tant que grande puissance fait en sorte qu'elle ne puisse pas être négligée par les décideurs roumains de politique étrangère. Nous examinerons, dans un premier temps, l'héritage historique qui pèse sur les relations russo-roumaines d'après la chute du communisme. Ensuite, nous présenterons les moments les plus importants de la période 1991-2006. Finalement, nous analyserons les facteurs internes au système politique roumain et les facteurs qui tiennent au contexte international qui ont influencé le déroulement de la relation bilatérale dont nous parlons.

Après le démembrement de l'URSS, la Roumanie n'a pas de frontière directe avec la Fédération Russe. C'est pourquoi l'existence d'un Traité bilatéral de bon voisinage n'a pas été parmi les critères d'adhésion à l'OTAN. Pourtant, dans les années '90, cette organisation, ainsi que l'Union européenne, a été assez préoccupée à

---

<sup>1</sup> Rick FAWN, *Realignments in Russian Foreign Policy*, Frank Cass, London, Portland, 2003; Janusz BUGAJSKI, *Pacea rece. Noul imperialism al Rusiei*, prefată de Cristian PREDA, trad. R. Ivan, S. Necşoiu, D. Stanciu, S. Marton, A. Ionaşcu, Ed. Casa Radio, Bucureşti, 2005; Andrei MELVILLE, Tatiana SHAKLEINA (eds.), *Russian Foreign Policy in Transition. Concepts and Realities*, Central European University Press, Budapest, New York, 2005; Leon ARON, Kenneth M. JENSEN (eds.), *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Institute of Peace Press, Washington, U.S. 1994; Jeffrey T. CHECKEL, *Ideas and International Political Change. Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*, Yale University Press, New Haven and London, 1997, etc.

<sup>2</sup> Un autre exemple peut être la période de la guerre civile de la fin de la Première Guerre mondiale.

ne pas heurter les sensibilités russes. D'ailleurs, la Russie elle-même a souvent exprimé, pendant la même période, ses réticences concernant l'élargissement des deux organisations vers son ancienne sphère d'influence, dont la Roumanie fait partie.

D'autre part, la perception roumaine sur la région joue un rôle essentiel dans la politique mise en œuvre en ce qui concerne la Russie<sup>1</sup>. Comme nous avons essayé de le suggérer par le titre de cet article, la Roumanie s'est toujours trouvée dans l'ombre de la Russie, depuis les années de gloire de l'Empire des Tsars. La disproportion de puissance entre les pays roumains et l'Empire russe, et puis entre la Roumanie et l'URSS, a fait en sorte que ce grand voisin ne puisse jamais être ignoré dans les calculs roumains de politique étrangère. Cela a été le cas même après la chute du communisme, comme nous allons le voir. Pourtant, le titre contient aussi un doute: est-ce qu'il s'est agi, dans la période postcommuniste, d'un vrai empire, ou seulement de l'ombre d'un empire, qui est restée hanter l'imaginaire des hommes politiques roumains? Est-ce que les relations entre la Roumanie et la Fédération russe ont été influencées par les réalités politiques contemporaines ou bien par cet imaginaire?

La recherche de terrain que nous avons entreprise afin de mener à bien cette étude a été parsemée de difficultés. Autour des relations de la Roumanie avec la Russie semble planer un nuage d'opacité: le site officiel du MAE est très laconique en ce qui concerne cette relation bilatérale<sup>2</sup>, et les références officielles à ce qui s'est passé lors des deux échecs de conclure un traité (avec l'URSS, en 1991, et avec la Fédération Russe, en 1996) manquent complètement. Nous avons essayé de reconstituer ces deux moments sur la base des témoignages obtenus dans les entretiens avec les décideurs et sur la base des récits biographiques de ceux-ci.

## L'HÉRITAGE DU PASSÉ

«C'est une vérité du domaine de l'évidence que les relations entre les Roumains et les Russes sont grevées d'un contentieux pesant, qui engendre des réactions émotionnelles sur un fond d'hostilité»<sup>3</sup>, écrit un très connu historien roumain contemporain. Il n'existe pas même une convergence de vues entre les historiens roumains et ceux russes sur certains faits historiques controversés<sup>4</sup>, sur lesquels nous aurons l'occasion de nous attarder.

Au Moyen Âge, les relations ont débuté sous de bons auspices, étant donné la communauté de religion entre les deux peuples (les deux étant chrétiens orthodoxes) et la volonté des princes régnants roumains de trouver des protecteurs pour la rédemption de la domination ottomane. L'alliance avec l'Empire Russe a été recherchée par les princes régnants de la Moldavie et de la Valachie au début

<sup>1</sup> La peur de la Russie semble d'ailleurs être caractéristique pour les pays de l'Europe Centrale et orientale. V., dans ce sens, Ch. HAERPFER, C. MILOSINSKI, C. WALLACE, «Old and New Security Issues in Post-Communist Eastern Europe: Results of an Eleven Nation Study», *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 6, 1999, pp. 989-1011; Michael RADU, «Why Eastern and Central Europe Looks West», *Orbis*, vol. 41, no. 1, Winter 1997.

<sup>2</sup> Le site [www.mae.ro](http://www.mae.ro) n'a été complété avec des informations concernant le cadre juridique bilatéral qu'en mai 2006.

<sup>3</sup> Florin CONSTANTINIU, «Relațiile româno-ruse: un trecut care modelează prezentul», *Revista de politică internațională*, vol. I, no. 3, 2006, pp. 107-117/p. 107 (notre trad.).

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 108.

du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pourtant, la rivalité entre l'Empire Ottoman, celui Autrichien et celui Russe fait des Principautés Roumaines le terrain de bataille entre les trois grandes puissances: les guerres entre la Russie, l'Autriche et les Turcs du XVIII<sup>e</sup> siècle se déroulent sur le territoire roumain, en provoquant des dommages importants. Un autre résultat de cette rivalité est l'incorporation de la Bessarabie dans l'Empire Russe en 1812.

Dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le Traité d'Andrinople/Edirne (1829) met les Principautés Roumaines sous le protectorat russe, dont elles sortent en 1856 (Congrès de Paris). Entre 1858 et 1878, la Roumanie se trouve toujours sous la suzeraineté ottomane, mais le protectorat russe est remplacé par la garantie collective des grandes puissances.

Au Congrès de Berlin de 1878, les grandes puissances reconnaissent l'indépendance de la Roumanie; à partir de ce moment, celle-ci devient acteur de plein droit des relations internationales. La même année, le Traité de San Stefano confirme la prise, par l'Empire Russe, du Sud de la Bessarabie.

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les hommes politiques roumains ont déjà développé une certaine aversion vers l'Empire de l'Orient; cela arrive aussi dans le contexte de la redécouverte et de l'affirmation de la latinité du peuple roumain et de la querelle entre autochtonisme<sup>1</sup> et européenisme<sup>2</sup>. En guise d'exemple, voilà les mots de l'homme politique libéral et historien roumain du XIX<sup>e</sup> siècle, Dimitrie Sturdza, qui voit la réalité politique de son temps comme une confrontation entre la civilisation russe et celle occidentale:

«Cette lutte des Russes contre l'Europe forme le noyau autour duquel tourne aujourd'hui le monde bagarré [...] Aujourd'hui les Russes proclament leur droit de décider des pays et des peuples selon leur bon gré, selon leurs vues, selon leurs intérêts»<sup>3</sup>.

Sturdza continue par affirmer que le peuple roumain est le bouclier de l'Occident contre l'expansionnisme russe<sup>4</sup>, car «de par leur origine, les Roumains appartiennent à l'Europe occidentale, avec laquelle ils sont étroitement liés par leur culture et par leurs intérêts»<sup>5</sup>. Il conclut par dire que «la lutte des Roumains du Royaume et de l'extérieur du Royaume a été, est et sera toujours du côté de l'Occident culte, contre les aspirations envahissantes de l'Orient encore inculte»<sup>6</sup>.

La Première Guerre mondiale marque l'ouverture, dans les relations russo-roumaines, d'un dossier qui n'a pas été clos depuis. En 1916, après de longues hésitations, la Roumanie décide d'entrer dans la Première Guerre mondiale du côté de l'Entente. Dans le contexte où la ligne du front passait par la Roumanie, le Premier

---

<sup>1</sup> Il faut cependant noter que l'autochtonisme roumain, quoique lié à l'orthodoxisme, n'a jamais eu une propension panslave; l'option n'a donc jamais été une entre l'Europe Occidentale et la Russie.

<sup>2</sup> V., par exemple, Keith HITCHINS, „Formă și fond: intelectualii români față cu Europa. 1860-1940”, in Ana-Maria DOBRE, Ramona COMAN (eds.), *România și integrarea europeană*, Ed. Institutul European, Iași, 2005, pp. 59-92.

<sup>3</sup> Dimitrie A. STURDZA, *Europa, Rusia și România*, Editura Etnologică, București, 2005, texte repris de *Revista Nouă*, vol. III, no. 14-15, 1890, pp. 159-183. Les citations que nous avons reproduites se trouvent, dans l'édition de 2005, aux pp. 7 et 16.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 35, 47 (notre trad.).

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 46 (notre trad.).

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 59 (notre trad.).

ministre de l'époque, Ion I.C. Brătianu, doit trouver une solution pour protéger le Trésor de la Banque Nationale. Il décide de confier celui-ci au gouvernement russe, puisque la Russie était l'allié le plus proche, en termes géographiques, de la Roumanie. Un premier transport se fait en décembre 1916 et comprend 17 wagons contenant 1738 caisses<sup>1</sup> avec des monnaies d'or, des lingots et des valeurs culturelles et archéologiques<sup>2</sup>. Le deuxième transport date d'août 1917 et contient 188 caisses<sup>3</sup>.

En novembre 1917, à cause de la révolution bolchevique, les autorités roumaines font des efforts pour transférer le trésor de la Banque Nationale roumaine de Moscou aux États-Unis d'Amérique, mais ces efforts n'aboutissent pas. La situation empire lorsque, en décembre 1917, les autorités roumaines prennent des mesures pour désarmer les troupes bolcheviques actives sur le territoire de la Moldavie roumaine<sup>4</sup> et, un mois plus tard, l'armée roumaine entre en Bessarabie pour l'«occuper» ou la «libérer», selon l'historiographie à laquelle on fait référence. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le gouvernement soviétique rompt les relations diplomatiques avec la Roumanie et refuse de restituer le trésor. Après cette date, le sort du trésor reste entouré de mystère, certaines sources affirmant qu'il a été partiellement restitué<sup>5</sup>.

Dans l'entre-deux guerres, les rapports entre les deux pays sont froids, voire conflictuels au niveau des déclarations. La propagande soviétique s'efforce de démontrer l'idée que la Bessarabie est un ancien territoire russe pris par la force par la Roumanie<sup>6</sup>. Les relations diplomatiques ne sont reprises qu'en 1934, sans pourtant résoudre la question du trésor; cependant, l'appartenance de la Bessarabie au territoire roumain semble être acceptée par la partie soviétique<sup>7</sup>. Les négociations relatives à la restitution du trésor sont reprises en 1935, et elles font possible la restitution de 1443 caisses contenant des archives, des objets à valeur historique, les étalons en platine pour le mètre et le kilo, et des billets de banque<sup>8</sup>. Les valeurs en or n'ont pas été restituées et le contenu des caisses ne correspondait pas à l'inventaire<sup>9</sup>.

Dans les années qui précèdent la Seconde Guerre mondiale, la Roumanie essaye de mettre sur pied une bonne relation tant avec l'URSS, qu'avec l'Allemagne, à travers les efforts de conclure des pactes de non-agression et assistance mutuelle<sup>10</sup>. Mais tant l'Allemagne, que l'URSS refusent de signer de tels accords. Cependant, l'évolution des relations entre l'Allemagne et l'URSS mène à la signature

<sup>1</sup> Cf. au Protocole conclu à l'occasion du transport, reproduit dans Mihail Gr. ROMĂȘCANU, *Tezaurul român de la Moscova*, Ed. Saeculum I. O., București, 2000 (édition originale, Ed. Cartea Românească, București, 1934), pp. 122-124.

<sup>2</sup> Cf. au Protocole conclu à l'occasion du dépôt du Trésor à la Banque Nationale de Kremlin, reproduit dans *Ibidem*, pp. 124-128.

<sup>3</sup> Cf. au Protocole signé à l'occasion du deuxième transport, reproduit dans *Ibidem*, pp. 130-131.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>5</sup> Il s'agit des mémoires d'un officier des Services Secrets britanniques, qui raconte avoir assisté à la restitution: George HILL, *Ma vie d'espion*, Paris, Payot, 1933, pp. 112 et suiv., cité dans *Ibidem*, pp. 82-87. À son tour, Romășcanu essaye de démontrer la fausseté des affirmations de Hill.

<sup>6</sup> Plus de détails sur cette propagande dans Ion M. OPREA, *România și Imperiul rus*, vol. II, 1924-1947, Editura Albatros, București, 2003, pp. 5-18.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 68-69.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>10</sup> Nicolae TITULESCU, *Politica externă a României*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1994, p. 140.

du pacte de non-agression germano-soviétique (le pacte Ribbentrop-Molotov) le 23 août 1939. Le pacte est accompagné par un protocole secret «par lequel les deux parties ont délimité non seulement leurs sphères d'influence, mais aussi les territoires étrangers et leurs prétentions de les prendre par la force»<sup>1</sup>. À part la partition de la Pologne, l'entente secrète mentionnait l'intérêt de l'URSS pour la Bessarabie et pour l'Europe du Sud-Est.

La Seconde Guerre mondiale débute, pour la Roumanie, avec la reprise de la Bessarabie par l'URSS en 1940, qui est acceptée par l'Allemagne en dépit de ses bonnes relations avec le gouvernement de Bucarest. Mais, en plus de cette région qui avait fait jadis partie de l'Empire Russe, l'URSS prend aussi la Bucovine, qui avait appartenu à l'Empire Habsbourgeois, mais non pas à celui Russe, et Hertza, qui avait toujours été terre moldave, tout cela en guise de dédommagement pour la possession de la Roumanie sur la Bessarabie<sup>2</sup>. Par la suite, la Roumanie entre dans une alliance avec l'Axe Rome-Berlin, afin de faire face à de nouveaux possibles attaques de la part de l'URSS. Pour la plupart de la guerre, la Roumanie lutte donc du côté de l'Axe. Elle changera de camp le 23 août 1944, quand elle tournera contre l'Allemagne. À ce moment, il était déjà visible que celle-ci allait perdre la guerre; la Roumanie a donc essayé de s'assurer une position plus favorable pour la fin de la guerre. En 1944, l'Armée Rouge était déjà sur le territoire roumain; par ce changement de camp, les hommes politiques roumains espèrent d'échapper à une occupation russe<sup>3</sup>. Mais la transformation de la Russie en pays allié ne change pas l'attitude de l'Armée rouge envers la population locale. La présence des troupes de l'URSS sur le territoire roumain et les pillages commis par celle-ci sont un des éléments les plus importants qui ont contribué à la haine de la population roumaine contre les Russes. De plus, contrairement aux espoirs des hommes politiques roumains, la Russie reprend les territoires conquis par la Roumanie pendant la guerre – la Bessarabie, la Bucovine du Nord, Herza – et elle continue de déporter des prisonniers roumains en Sibérie<sup>4</sup>. De plus, cette nouvelle alliance renforce la position du Parti Communiste roumain sur la scène politique nationale et met les bases de la soviétisation de la Roumanie. Celle-ci est mise en place par la colonisation de toutes les institutions politiques, administratives, culturelles et d'éducation avec des sympathisants du Parti Communiste<sup>5</sup>; de nouvelles institutions contrôlées par les communistes sont créées, comme la Direction Générale de la Sécurité du Peuple<sup>6</sup> (la future *Securitate*) ou l'Académie d'Études Politiques «Ștefan Gheorghiu». Sous la pression de l'Armée rouge stationnée sur le territoire roumain, le pouvoir politique est peu à peu saisi par un groupe de communistes qui s'étaient exilés à Moscou avant la guerre et qui avaient été formés pour la propagande dans les écoles du Komintern<sup>7</sup>. Le gouvernement Petru Groza est installé le 6 mars 1945; il est majoritairement communiste et il est soutenu par Moscou. Il

<sup>1</sup> Ion M. OPREA, *România și Imperiul rus*, cit., p. 169.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>5</sup> Pour plus de détails sur l'instauration du communisme en Roumanie avec l'intervention de l'URSS, v. Ștefan RĂDULESCU-ZONER, D. BUȘE, B. MARINESCU, *Instaurarea totalitarismului comunist în România*, Ed. Cavallioti, București, 1995; Dennis DELETANT, *România sub regimul comunist*, Fundația Academia Civică, București, 1997, pp. 62-104; Ghiță IONESCU, *Communism in Romania, 1944 – 1963*, London, Oxford University Press, 1964.

<sup>6</sup> Ion M. OPREA, *România și Imperiul rus*, cit., p. 317.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 318.

organise des élections pour le 19 novembre 1946. Ces élections sont gagnées à un pourcentage de 83,81 des sièges par les communistes, suite à une fraude massive<sup>1</sup>. Peu après, le roi Mihai est forcé d'abdiquer (le 30 décembre 1947). Dorénavant, pour plus de 50 ans, la Roumanie se trouve sous le régime communiste.

La politique étrangère roumaine de la période communiste connaît deux étapes principales: la première, de subordination totale envers l'URSS, et la deuxième, celle pendant laquelle la Roumanie s'est distancée des actions de Moscou. En 1947, Ana Pauker, membre de l'aile du Parti qui était directement contrôlée par Moscou, devient le chef de la diplomatie roumaine. Même si elle sera écartée du gouvernement en 1952, depuis la création de la République Populaire Roumaine et jusqu'en 1958, l'entière politique étrangère de la Roumanie est subordonnée aux Soviétiques<sup>2</sup>. Un Traité bilatéral d'amitié et assistance mutuelle signé en 1948 confirme le fait qu'il n'y a plus de litiges entre les deux parties concernant les frontières: tous les territoires en litige appartenaient maintenant à l'URSS, y compris l'Ile des Serpents, qui n'avait jamais appartenu à la Russie. En 1956, Moscou restitue à Bucarest une petite partie du Trésor, essentiellement des objets à valeur historique et culturelle importante, en déclarant aussi clos le problème du trésor<sup>3</sup>. Les requêtes ultérieures du gouvernement roumain (nous pensons à celle de 1965<sup>4</sup> et à celle de 1991, quand Iliescu rappelle à Gorbatchev la question du trésor<sup>5</sup>) ont pour résultat uniquement les hausses d'épaules des leaders soviétiques.

Lors de la révolte hongroise de 1956, la Roumanie est un supporter important de l'intervention soviétique<sup>6</sup>. En récompense de l'aide offerte à cette occasion, Khrouchtchev décide, en 1958, de retirer les troupes soviétiques du territoire roumain, ce qui est un cas singulier parmi les pays de la sphère d'influence. À partir de ce moment, Dej commence à s'éloigner de la stricte obédience, tout en restant un marxiste-léniniste convaincu:

«Gheorghiu-Dej faisait une distinction entre le modèle soviétique et l'Union Soviétique. En optant pour le premier, Gheorghiu-Dej a mis son pays sur un nouveau cours d'autonomie face au maître soviétique»<sup>7</sup>.

La rupture visible intervient en 1964, lorsque, par les «thèses d'avril», le Parti Communiste Roumain se distance visiblement de Moscou, en cherchant le soutien

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 341, mais aussi Virgiliu ȚĂRĂU, *Alegeri fără opțiune. Primele scrutinuri parlamentare din Centrul și Estul Europei după cel de-al Doilea Război Mondial*, Editura Eikon, Cluj-Napoca, 2005, pp. 427-493.

<sup>2</sup> Dennis DELETANT, *România sub regimul comunist*, cit., p. 97, dit: «Pendant la période 1944-1952, Dej a agi selon les scénarios ordonnés par Staline». Pour la période qui suit, il soutient que le moment où Dej a commencé de se distancer de Moscou est 1958 – la retraite des troupes soviétiques du territoire roumain. Il y a aussi d'autres opinions: ce moment serait 1962, selon Kenneth JOWITT, *Revolutionary Breakthroughs and National Development: The Case of Romania, 1944-1965*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1971.

<sup>3</sup> Apostol STAN, «Prefață» à Mihail GR. ROMAȘCANU, *Tezaurul român...* cit., pp. 5-12.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Sténogramme de la conversation de M.S. Gorbatchev avec Ion Iliescu du 5 avril 1991, publiée dans *Ziua*, le 17 novembre 2004.

<sup>6</sup> Ceci est expliqué par Dennis Deletant non seulement par le servilisme vis-à-vis des Soviétiques, mais surtout par le fait que Dej avait peur d'un mouvement similaire de la part des Hongrois de Roumanie, qui en plus auraient pu demander la sécession de la Transylvanie. V., Dennis DELETANT, *România sub regimul comunist*, cit., pp. 109-110.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.119 (notre trad.).

de l'Occident<sup>1</sup>. De plus, depuis 1964, la Roumanie ne prend plus part aux manœuvres militaires du Pacte de Varsovie<sup>2</sup>. Le soutien de la population, «touchée à son point sensible russophobe»<sup>3</sup>, est assuré.

Cette ligne de politique est maintenue par Ceașescu (qui arrive au pouvoir en 1965); il prend plusieurs décisions qui détachent la Roumanie du bloc soviétique, en lui donnant une voix distinctive: la reconnaissance de la République Fédérale Allemande en 1967, le maintien des relations diplomatiques avec l'Israël après la Guerre des Six Jours (1967), la critique de l'intervention en Tchécoslovaquie (1968), les bonnes relations avec la Chine pendant l'ère des tensions sino-soviétiques. De plus, la Roumanie devient membre du Fonds Monétaire International et de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement en 1972, et c'est le premier pays membre du bloc soviétique à le faire<sup>4</sup>. Les audaces de la politique étrangère de Ceașescu lui gagnent tant le soutien de la population, dans un premier temps, ce qui permet le raffermissement du régime interne, que les sympathies de l'Occident, qui tolère les abus internes afin d'encourager l'opposition à Moscou. Ceașescu reçoit la visite de Charles de Gaulle en 1968 et de Nixon en 1969.

Les années '70 et '80 n'enregistrent pas de développements nouveaux dans les relations bilatérales entre la Roumanie et l'URSS, mais un autre moment significatif intervient en 1987, lors de la visite de Gorbatchev à Bucarest. À cette occasion, tandis que la presse roumaine présente les événements dans une lumière très favorable, la presse soviétique, déjà touchée par la *glasnost*, attire l'attention sur le bas niveau de vie des travailleurs roumains<sup>5</sup>. En échange, les idées de la *perestroïka* et de la *glasnost* sont critiquées par le *leadership* roumain<sup>6</sup>, qui profite de l'occasion pour rouvrir le dossier de la condamnation du pacte Ribbentrop-Molotov et, par conséquent, de la Bessarabie – dossier qui avait été tabou depuis l'instauration du communisme et jusqu'au XIV<sup>e</sup> Congrès du Parti Communiste Roumain, en novembre 1989.

L'URSS a donc eu un rôle essentiel dans l'instauration du communisme en Roumanie. C'est l'un des héritages historiques les plus pesants sur la manière dont la Russie est vue par les Roumains après la chute du communisme en 1989. Tout le long du demi siècle de communisme, il y a une ambivalence dans la manière dont les Roumains se rapportent à la Russie. D'un part, il y a le discours officiel, qui affirme la fraternité avec le grand voisin de l'Est, surtout dans les premières décennies du régime. Visiblement après l'arrivée au pouvoir de Ceașescu, la Roumanie prend ses distances par rapport à l'URSS; il ne s'agit pas d'une rupture radicale, car un tel geste aurait été sanctionné par le «pays frère», mais seulement d'une «nationalisation» du discours. De l'autre part, il y a les souffrances provoquées à une grande partie de la population par l'instauration du régime communiste, associé dans le mental collectif à l'URSS. Même si l'on peut argumenter que la plupart de la population a bénéficié, en termes utilitaires, de

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>2</sup> Aurel BRAUN, *Romanian Foreign Policy since 1965. The Political Limits of Autonomy*, Praeger Publishers, New York, 1978, p. XI.

<sup>3</sup> Dennis DELETANT, *România sub regimul comunist*, cit., p. 122.

<sup>4</sup> Aurel BRAUN, *Romanian Foreign Policy since 1965...cit.*, p. xi.

<sup>5</sup> Catherine DURANDIN, *Istoria românilor*, prefată de Alexandru ZUB, trad. L. Buruiană-Popovici, Institutul European, Iași, 1998, p. 353.

<sup>6</sup> Dennis DELETANT, *România sub regimul comunist*, cit., p. 190.



l'instauration du communisme<sup>1</sup>, cela n'a jamais été accompagné par de bons sentiments envers les soviétiques au niveau de la population. Cela est dû à la propagation de l'image que les Roumains s'étaient faite de la Russie à travers le XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècles, mais aussi aux purges pratiquées par le gouvernement Groza, asservi à Staline<sup>2</sup>, et à la première période du régime Gheorghe Gheorghiu-Dej. Plus tard, lorsque Ceaușescu développe son discours nationaliste destiné à émanciper la Roumanie de Moscou, il trouve du soutien au niveau de la population, qui se rallie à cette politique. Selon l'historien roumain Florin Constantiniu, «À la veille de la chute du communisme en Europe de l'Est, la Roumanie vivait sous le signe de la russophobie, tant au niveau du menu peuple, qu'au niveau de la classe politique»<sup>3</sup>.

### LES RELATIONS BILATÉRALES

Au moment du changement de régime de décembre 1989, la Roumanie fait donc partie du Pacte de Varsovie et se trouve dans la sphère d'influence de l'URSS. Pourtant, le refus d'accepter l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 et le détachement conséquent du «grand frère» soviétique lui donne un statut spécial dans cette sphère d'influence. Ce statut est un peu paradoxal, car la Roumanie mène une politique de non-alignement à Moscou, tandis que «les réalités économiques imposent une augmentation de la dépendance envers l'URSS»<sup>4</sup>, à cause du besoin de matières premières et ressources énergétiques soviétiques et du déséquilibre entre les importations et les exportations. Pendant les événements révolutionnaires de 1989, il y a eu des spéculations conformément auxquelles Moscou, intéressée à renverser Ceaușescu, se trouverait derrière cette résurgence populaire. Cependant, les documents issus immédiatement après l'installation du nouveau gouvernement montrent une grande retenue à l'égard de Moscou, marquée par la peur d'une intervention soviétique qui aurait mis fin à la révolution. Le «Communiqué au Pays» du 22 décembre tient à souligner que la Roumanie respectera tous ses engagements internationaux, «notamment ceux découlant du Traité de Varsovie»<sup>5</sup>. Une conversation téléphonique entre Ion Iliescu et Michail Gorbatchev a lieu le 27 décembre<sup>6</sup>, mais les sources n'ont pas enregistré le contenu de cette conversation. Édouard Shevarnadze, le Ministre des Affaires étrangères de

<sup>1</sup> Daniel BARBU, *Republica absentă*, Nemira, București, 1999, pp. 83-92.

<sup>2</sup> La situation du gouvernement Groza est un peu plus compliquée et l'espace, ainsi que le sujet, ne nous permet pas d'y insister trop longtemps. Notons néanmoins que les soviétiques imposent en Roumanie un gouvernement dont la plupart des postes sont détenus par des personnes qui ne sont pas d'ethnie roumaine. Plus tard, les communistes nationalistes purgent le Parti Communiste des ethniques non roumains. Les mauvais sentiments de la population envers l'URSS peuvent s'expliquer aussi par une certaine xénophobie qui a accompagné ces purges.

<sup>3</sup> Florin CONSTANTINIU, «Relatiile româno-ruse...cit.», p. 113 (notre trad.).

<sup>4</sup> Catherine DURANDIN, *Istoria românilor*, cit., p. 347. V. pp. 347-348 pour des données factuelles sur la situation du commerce bilatéral aux années '80.

<sup>5</sup> «Communiqué au pays du Front du Salut National», 22 décembre 1989, in Ion ILIESCU, *Moment de istorie*, vol. I, Editura Enciclopedică, București, 1995, p. 21.

<sup>6</sup> Cf. Ion CALAFETEANU (coord.), *Istoria politicii externe românești în date*, Editura Enciclopedică, București, 2003, p. 604.

l'URSS, visite la Roumanie le 6 janvier 1990 et il rencontre le Président et le Premier ministre roumain<sup>1</sup>.

L'orientation de la Roumanie vers l'Occident n'a pas été la direction principale dès le début; elle a été entamée uniquement à partir de 1995. Les oscillations sont visibles si l'on tient compte que les dirigeants de l'époque soutiennent que l'objectif de politique étrangère est d'entretenir de bonnes relations avec toutes les nations du monde<sup>2</sup>. À ce propos, le Premier ministre de l'époque, Petre Roman, critique cette tendance: «Il y avait au Ministère des Affaires étrangères cette idée – l'idée de Ceaușescu! – que la Roumanie doit être bien avec tout le monde...»<sup>3</sup>. Cependant, en octobre 1990, le Ministre roumain des Affaires étrangères a une rencontre avec Édouard Shevarnadze (à l'occasion d'une réunion à l'ONU), pendant laquelle il assure ce dernier que les bonnes relations avec l'URSS sont sur l'agenda roumain. «Certes, il y a des tendances en Roumanie qui nous demandent de nous orienter uniquement vers l'Occident. C'est à la mode. Mais nous avons besoin d'une analyse plus réaliste et pas tellement simpliste...»<sup>4</sup>, dit Adrian Năstase. Pourtant, il faut dire que le dialogue entre les deux Ministres ne met pas en évidence une relation spéciale entre les deux pays, qui irait au-delà des relations bilatérales normales.

### *Les efforts de conclure un Traité bilatéral d'amitié*

La signature en avril 1991 par Ion Iliescu d'un Traité politique avec l'URSS peut avoir deux explications différentes. Soit c'est la peur de l'URSS qui a déterminé le gouvernement de signer ce Traité, soit il s'agit d'une option volontaire des dirigeants, déjà perçus dans l'Occident comme néo-communistes. Le Traité contient une clause qui interdit à la Roumanie de participer à toute alliance qui serait dirigée contre les intérêts de l'URSS (il s'agit évidemment de l'OTAN). C'est le seul Traité de ce type signé par un pays de l'Europe centrale et orientale. Il n'a pas été ratifié en raison du fait que le putsch de Moscou et le démembrement de l'URSS l'ont rendu caduc<sup>5</sup>. Selon Adrian Severin, «le Traité a été conclu sans une vision claire des objectifs stratégiques de la Roumanie, de l'avenir de l'URSS et de la nature des relations entre la Roumanie et son voisin de l'Est...»<sup>6</sup>.

En janvier 2004, le journal *Ziua* publie le sténogramme des discussions entre Ion Iliescu et Mihail Gorbatchev à l'occasion de la signature du Traité de 1991. Les documents avaient été fournis par Vladimir Bukovski<sup>7</sup>, qui prétend avoir copié des

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 605.

<sup>2</sup> Adrian NĂSTASE, *Romania după Malta*, vol. I, Editura Fundația Europeană Titulescu, București, 2006, p. 478 (Năstase a fait cette affirmation lors d'une rencontre avec Edouard Shevarnadze le 13 octobre 1990).

<sup>3</sup> Entretien avec Petre Roman, Bucarest, le 29 juillet 2005.

<sup>4</sup> Adrian NĂSTASE, *România după Malta*, cit., p. 479 (notre trad.).

<sup>5</sup> L'ancien Premier ministre Petre Roman soutient que c'est lui qui a refusé d'envoyer le Traité dans le Parlement pour la ratification (cf. Entretien avec Petre Roman, ancien Premier ministre et Ministre des Affaires étrangères, Bucarest, 11 juillet 2005).

<sup>6</sup> Adrian SEVERIN, Gabriel ANDREESCU, *Locurile unde se construiește Europa*, Polirom, Iași, 2000, p. 195 (notre trad.).

<sup>7</sup> Vladimir Bukovski est un ancien dissident soviétique, qui arrive en Occident en 1976 suite à un échange de prisonniers politiques. Il revient à Moscou en 1991, à la demande de Boris Eltsine, et fait des pressions pour la mise en illégalité du Parti Communiste Russe. Il devient

grandes parties des archives secrètes auxquelles il avait eu accès. Pendant les discussions, aucune mention n'est faite à la clause du Traité qui interdit à la Roumanie une alliance dirigée contre les intérêts de l'URSS. Pourtant, les deux Présidents font des commentaires relevant concernant leurs relations avec l'«Occident»:

«M. S. Gorbatchev: Vous n'avez pas l'impression que l'Occident veut nous affaiblir, nous et vous, afin de nous acheter pour rien, après? I. Iliescu: Sans doute. Ils veulent tirer profit de notre situation qui est vraiment difficile»<sup>1</sup>.

Cet échange de répliques montre qu'en 1991 il existait encore au niveau des décideurs roumains l'idée, héritée du communisme, selon laquelle l'«Occident» aurait des intérêts économiques cachés en ce qui concernait la Roumanie. Cette idée s'exprime par le slogan «Nous ne vendons pas notre pays!», qui a circulé dans la première moitié des années '90.

Revenant à la discussion entre les deux chefs d'État, elle porte surtout sur des thèmes de coopération économique. Iliescu essaye d'approcher aussi les problèmes du Trésor, de la Transnistrie et de l'Île des Serpents. Si Gorbatchev croit qu'«il faut faire tout le possible pour ne pas permettre la scission» de la Transnistrie<sup>2</sup>, il déclare ne pas être au courant des deux autres questions. Cela montre en même temps la tentative d'Iliescu de mettre sur la table ces questions délicates, mais aussi le fait qu'elles n'ont pas été abordées pendant les négociations pour le Traité de 1991.

La chute de l'URSS est suivie par une période pendant laquelle les relations bilatérales entrent dans une époque de stagnation. Plus précisément, il n'y pas d'avancées importantes dans la mise sur pied d'une relation nouvelle, puisque les deux États s'étaient transformés de manière significative. D'ailleurs, le contexte ne crée pas les meilleurs auspices: la Fédération Russe est préoccupée par ses problèmes internes, mais aussi de sauver les derniers héritages de sa position internationale de superpuissance; la relation avec la Roumanie, pays qui ne lui est plus même voisin, ne peut pas avoir une importance réelle. D'autre part, la Roumanie commence, timidement, sa marche vers l'Occident, et se distance peu à peu de la Russie, pour des raisons d'image aussi, car tout rapprochement pouvait être interprété comme un signe de servilisme de la part du gouvernement roumain. Il y a des tentatives de démarrer les négociations pour un nouvel Traité, mais elles n'aboutissent pas. Cependant, il est intéressant de noter la position du Ministre roumain des Affaires étrangères Meleşcanu (1992-1996), pour lequel le deuxième objectif fondamental de son mandat a été la reconstruction des relations, notamment économiques, avec la Russie et, plus généralement, avec l'espace de l'Est<sup>3</sup>.

---

expert à la Cour Constitutionnelle russe et a accès aux archives secrètes, qu'il réussit à copier et, plus tard, à publier. Plusieurs de ses livres ont été traduits en roumain: *Judecată la Moscova*, trad. I. Cantuniari, Editura Albatros, Bucureşti, 1998; *Şi se întoarce vântul*, trad. D. Bălan, Editura Academia Civică, Bucureşti, 2002. Ces données sur le parcours biographiques de Bukovski sont reprises de la revue moldave *Contrafort*, no. 111-112, janvier-février 2004. Nous avons certaines réserves en ce qui concerne l'authenticité du sténogramme que nous citons, car elle n'est pas confirmée par d'autres sources; pourtant, nous le mentionnons à cause du fait que, s'il est authentique, il constitue un document important pour la relation entre la Roumanie et l'URSS.

<sup>1</sup> Sténogramme de la conversation de M.S. Gorbatchev avec Ion Iliescu du 5 avril 1991, publiée dans *Ziua*, le 17 novembre 2004 (notre trad.).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Entretien avec Teodor Meleşcanu, Bucarest, le 7 octobre 2005.

Pourtant, l'un des épisodes les moins connus, mais les plus délicats de son mandat est l'échec de la signature du Traité avec la Fédération Russe. Il semble que les parties avaient convenu sur le contenu du Traité et que le Ministre russe Evgueni Primakov est venu en Roumanie, en avril 1996, afin de le signer. À l'arrivée sur l'aéroport de Bucarest, il a été annoncé que la partie roumaine a changé d'avis<sup>1</sup>. Meleşcanu n'hésite pas de reconnaître que le refus de signer lui appartient:

«J'ai été maintes fois accusé que j'ai bloqué la signature du Traité et que cela a eu des répercussions négatives sur les rapports avec la Fédération russe. C'est moi qui ai convaincu le Président que le texte qui était offert alors comme un compromis n'était pas un compromis acceptable pour nous...»<sup>2</sup>.

La responsabilité pour l'arrêt du processus de signature est revendiquée par Emil Constantinescu aussi:

«Suite à l'intervention que j'ai faite en tant que président du CDR et sous la pression des élections, le Traité avec la Russie n'a pas été signé. Ce Traité, comme celui de 1991, aurait mis en question l'intégration de la Roumanie dans l'OTAN, car il contenait un article qui demandait l'accord d'une des parties – de la partie russe, dans ce cas – pour cette intégration»<sup>3</sup>.

Le texte du Traité échoué ne nous a pas été accessible, et par conséquent nous ne pouvons pas confirmer le contenu de cet article. Pourtant, les questions sur lesquelles il semble que les parties n'ont pas pu s'accorder concernaient la condamnation du Pacte Ribbentrop-Molotov et le problème du Trésor; Moscou n'a jamais voulu faire référence à ces questions<sup>4</sup>.

### *Le Traité russo-roumain: un traité d'émancipation?*

Bien que la nécessité de signer un tel Traité soit reconnue dès les premières années postcommunistes, les négociations ont été très difficiles et n'ont abouti qu'en 2003. Le Traité signé le 4 juin à Moscou est accompagné par une Déclaration des deux Ministres des Affaires étrangères, mais qui n'est pas partie intégrante du Traité et, par conséquent, n'a pas de valeur juridique. Comme nous allons le montrer, du point de vue de la Roumanie, le contenu de cette Déclaration est plus significatif que celui du Traité, car, à la différence de celui-ci, elle touche toutes les questions problématiques de la relation bilatérale.

Le préambule du Traité, ainsi que l'article premier et l'article 3, confirme le respect, par les parties, de l'Acte final de Helsinki: les frontières actuelles des deux pays sont ainsi reconnues comme légitimes. D'ailleurs, il ne peut pas y avoir un

<sup>1</sup> Adrian SEVERIN, Gabriel ANDREESCU, *Locurile unde se construieşte Europa*, cit., p. 205; Entretien avec Emil Constantinescu, Bucarest, le 25 janvier 2006.

<sup>2</sup> Entretien avec Teodor Meleşcanu, Bucarest, le 7 octobre 2005 (notre trad.).

<sup>3</sup> Entretien avec Emil Constantinescu, Bucarest, le 25 janvier 2006 (notre trad.).

<sup>4</sup> Ces obstacles à la conclusion du Traité sont mentionnés par le Premier ministre Adrian NĂSTASE, dans l'«Exposé de motifs» attaché au «Décret pour la soumission à la ratification du Parlement du Traité sur les relations d'amitié et de coopération entre la Roumanie et la Fédération Russe, signé à Moscou, le 4 juillet 2003».

différend en matière de frontière puisqu'elle n'est pas commune; les frontières contestables, du point de vue de la Roumanie, sont celle avec deux États successeurs de l'URSS, l'Ukraine et la Moldavie. Dans le cas de l'apparition d'autres types de différends, les parties affirment l'«inadmissibilité de l'utilisation de la force ou de la menace par la force» (art. 2). Concernant les questions de sécurité, les formulations du texte sont très ambiguës. Par exemple, le dernier paragraphe de l'article 2 stipule que:

«Si l'une des Parties Contractantes fera l'objet d'un acte d'agression armée, ou sera en danger d'être agressée par un État tiers ou plusieurs États tiers, celle-ci peut demander à l'autre Partie Contractante de tenir des consultations dans ce problème afin de favoriser la solution du conflit conformément à la Charte ONU et aux documents de l'OSCE».

En pratique, le texte dit que les cas d'agression armée contre l'une des parties doivent être réglées par l'ONU, ce qui ne fait que répéter inutilement une disposition consacrée du droit international, notamment de la Charte ONU.

Le dernier paragraphe du premier article parle du droit des parties de choisir librement et «sans intervention de l'extérieur» leur régime politique et les moyens d'assurer leur propre sécurité. Il s'agit encore une fois d'une disposition tautologique: c'est le principe fondamental de la communauté internationale, la souveraineté étatique, qui garantit le droit des États de choisir leurs régimes politiques et d'assurer leur sécurité comme bon leur semble. Une telle disposition n'est donc pas nécessaire dans un Traité conclu entre deux entités souveraines.

Si le Traité de 1991 prévoyait que les parties ne pouvaient pas entrer dans des alliances dirigées contre l'autre partie, le texte du Traité de 2003 transforme cette formulation comme suit:

«Les Parties Contractantes [...] réaffirment le droit inhérent de chacune d'entre elles d'être libre de choisir ou changer ses arrangements de sécurité [...] Elles ne consolideront pas leur sécurité aux dépens de la sécurité d'autres États»<sup>1</sup>.

Les trois types de dispositions dont nous venons de parler nous permettent d'affirmer que le Traité que la Roumanie a signé en 2003 avec la Fédération Russe peut être considéré un traité d'émancipation. Toutes ces dispositions ont pour but de réaffirmer certains des droits souverains de la Roumanie qui ont été, à travers le temps, enfreints par la Russie ou l'Union Soviétique. Les autres dispositions du Traité concernent des questions de coopération économique et culturelle normale entre les États. Le ton général du Traité est marqué par une réaffirmation constante et répétée de l'égalité souveraine entre les parties; c'est cette insistance même qui donne lieu aux interprétations. Par ailleurs, le Traité ne contient aucune disposition qui nous permette de constater une amélioration réelle de la relation bilatérale; toutes sont liées aux dimensions normales de coopération entre les États, basée sur les dispositions déjà existantes dans les instruments juridiques multilatéraux. D'ailleurs, l'«Exposé de Motifs» qui accompagne le Traité dans sa forme

<sup>1</sup> «Traité sur les relations amicales et de coopération entre la Roumanie et la Fédération Russe», art. 1, par. 3 (notre trad.).

envoyée au Parlement pour ratification<sup>1</sup> souligne le fait que le Traité confirme l'égalité entre les parties signataires; une raison de plus de nous demander quelle est l'utilité juridique d'un Traité qui ne fait que reprendre des dispositions coutumières et formelles du droit international public.

Mais qu'est-il arrivé aux questions litigieuses sur lesquelles la Roumanie avait insisté tout le long du processus des négociations? Le Traité de 2003 ne contient aucune référence ni au Pacte, ni au Trésor. Le seul compromis accepté par Moscou concernant ces questions a été l'adoption d'une Déclaration commune au niveau des Ministres des Affaires étrangères. La Déclaration n'a pas de valeur juridique, car elle n'est pas une annexe au Traité. En plus, elle a une valeur politique assez réduite, puisqu'elle n'est pas faite par les deux chefs d'État. La Déclaration rappelle la «nécessité de clore les chapitres douloureux de l'histoire des relations bilatérales». Elle condamne le Pacte Ribbentrop-Molotov, mais aussi, en contrepartie, «la participation de la Roumanie à la Seconde Guerre mondiale du côté de l'Allemagne hitlérienne» – une concession faite par la partie roumaine en échange de la condamnation du Pacte. En ce qui concerne le Trésor, la Déclaration ne prévoit que la constitution d'une Commission commune, formée principalement d'historiens, qui devrait «s'occuper de l'étude des problèmes issus de l'histoire des relations bilatérales, y compris le problème du Trésor roumain». Finalement, la Déclaration s'achève par une nouvelle affirmation de l'égalité des deux parties dans leur coopération.

Par conséquent, la forme finale dans laquelle le Traité bilatéral a été adopté ne contient pas les références aux torts historiques pour lesquels la diplomatie roumaine s'est battue tout le long de l'histoire postcommuniste.

### *Les relations bilatérales après la signature du Traité*

Depuis la signature du Traité, les relations bilatérales n'ont pas évolué vers un approfondissement de la coopération. Au contraire, depuis les élections roumaines de 2004, on peut même remarquer certaines tensions. La première partie de l'année 2005 est marquée par les efforts du Président Traian Băsescu de se rapprocher de la Fédération Russe, surtout dans le domaine de la coopération économique. Băsescu essaye de développer un dialogue bilatéral en partant des positions d'égalité: il essaye de propager l'idée que la Fédération Russe doit tenir compte des intérêts de la Roumanie dans la région de la Mer Noire: «Nous sommes conscients des intérêts de la Russie dans la région de la Mer Noire, et cependant nous voulons faire connaître que nous avons nos intérêts aussi dans cette région»<sup>2</sup>, dit Băsescu lors de sa première visite à Moscou, le 14 février 2005. Dans ce but, il lance l'initiative du «Forum de la Mer Noire», une coopération des États riverains «conçue comme une plateforme pour le débat ample des problèmes politiques, au niveau des chefs d'État»<sup>3</sup>. Cependant, elle peut être interprétée comme

---

<sup>1</sup> Premier ministre Adrian NĂSTASE, «Exposé de motifs» attaché au «Décret pour la soumission à la ratification du Parlement du Traité sur les relations d'amitié et de coopération entre la Roumanie et la Fédération Russe, signé à Moscou, le 4 juillet 2003».

<sup>2</sup> [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), «Beginning of the Meeting with Romanian President Traian Băsescu», le 14 février 2005.

<sup>3</sup> Interview accordée par le Président de la Roumanie, Traian Băsescu, au quotidien russe *Kommersant*, le 29 mai 2006, [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro).

une alternative à la GUAM (organisation composée par la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie), mais aussi comme un dialogue qui a pour but de coopter la Russie aussi, afin de lui donner plus de poids<sup>1</sup>. Cet objectif n'est pas atteint: le Président russe ne participe pas à la réunion des chefs d'État qui a eu lieu à Bucarest en juin 2006 et il n'envoie aucun représentant de haut niveau à cette réunion. D'ailleurs, en grandes lignes, la Russie ne semble pas toujours accorder une trop grande attention aux relations avec la Roumanie ou bien aux initiatives roumaines dans la région.

Cependant, le Président Băsescu multiplie ses références à la Russie, cette fois-ci de manière plus agressive. La première de ces références peut être datée du 14 septembre 2005, quand il déclare, devant une réunion de la diaspora roumaine de San Francisco, que la Mer Noire ne doit pas devenir un «lac russe»<sup>2</sup> et que la communauté internationale devrait s'impliquer plus dans la résolution des conflits glacés de la région, y compris celui de Transnistrie. D'ailleurs, le thème des conflits glacés est récurrent chez Băsescu; il fait souvent référence au besoin de les résoudre, et il faut comprendre cette insistance dans le cadre plus large des intérêts de la Roumanie en ce qui concerne la République de Moldavie. Le problème de la Transnistrie est un des leviers d'influence russe dans cette ex-République soviétique. Si cette influence disparaissait, les relations de la Moldavie avec la Roumanie seraient peut-être plus sereines. Et, certainement, l'affaiblissement de l'influence russe en Moldavie est une condition *sine qua non* pour toute possible réunification entre «les deux États roumains».

Plus tard, le 25 janvier 2006, lorsque Băsescu s'est adressé à l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe, il a fait une autre remarque qui aurait pu heurter les sensibilités russes. À la question du représentant russe concernant les bases militaires américaines installées sur le territoire roumain, Băsescu répond: «Vous [*les Russes, n. n.*] êtes restés en Roumanie pour trente ans, et nous n'avons jamais demandé pourquoi vous êtes restés»<sup>3</sup>. Il n'y a pas une réplique directe à cela, mais l'absence d'un représentant de la Russie au Forum de la Mer Noire est assez éloquente.

En novembre 2006, le Président roumain revient avec des déclarations assez inconfortables concernant la dépendance européenne du gaz russe. Ainsi, le 2 novembre il déclare que «la promotion des réformes dans l'entière région de la Mer Noire est alourdie par le monopole énergétique de la Russie»<sup>4</sup>. Il identifie les menaces avec lesquelles se confronte la région: les conflits glacés, la violation de la souveraineté des États et la présence des troupes étrangères et l'exportation de pratiques non-démocratiques<sup>5</sup>, ce qui est aussi une référence voilée à la Fédération Russe. Le 11 novembre, lors d'une conférence de presse, Băsescu déclare que la dépendance énergétique par rapport à la Russie est dangereuse pour l'Union Européenne, mais aussi qu'il existe un «déficit démocratique» en Russie<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> *Ibidem*.

<sup>2</sup> «Marea Neagră, lac rusesc», *Gândul*, le 17 septembre 2005.

<sup>3</sup> [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int), débat du 25 janvier 2006, transcription verbatim (notre trad.)

<sup>4</sup> Cité dans «Băsescu împotriva monopolului energetic al Rusiei», *Ziua*, le 2 novembre 2006. V. aussi l'Allocution du Président Traian Băsescu à la conférence «Le développement économique et la sécurité dans la région de la Mer Noire», le 31 octobre 2006, [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro).

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> «Băsescu trage în tot ce mișcă, de la Urali la Canalul Mânecii», *Cotidianul*, le 13 novembre 2006.

Toutes ces interventions audacieuses ont été généralement critiquées par la presse et suspectées de populisme<sup>1</sup>, car elles n'apportent aucun avantage à la Roumanie; par contre, elles peuvent irriter la Fédération Russe; en échange, elles peuvent susciter l'admiration du peuple roumain pour le courage de Băsescu d'affronter, même de manière déclarative, la Russie. Ce qui est certain est que le prix auquel la Fédération Russe fournit le gaz naturel à la Roumanie est un des plus élevés de l'Europe: 280 dollars pour 1000 m cubes, négocié pour l'année 2006, tandis que la moyenne européenne est de 240 dollars<sup>2</sup>. Pour comparaison, la Bulgarie a négocié en 1998 un contrat pour dix ans au prix de 120 dollars/1000 mc<sup>3</sup>. Il faut aussi tenir compte du fait que, en termes réels, les coûts de livraison en UE sont plus grands, à cause de la distance. Conformément à la conception de politique étrangère de Vladimir Poutine, l'État russe, qui détient 51% de la compagnie nationale Gazprom, peut utiliser les exportations de gaz naturel comme moyen de pression dans la politique étrangère. Par sa dépendance du gaz russe pour 40% de ses besoins, la Roumanie pourrait se voir obligée de faire des concessions importantes de politique étrangère à la Russie. Dans ces conditions, les déclarations du Président Băsescu concernant la Russie sont surprenantes.

Depuis son installation au pouvoir, l'une des priorités déclarées de Băsescu est la résolution du problème de la Transnistrie<sup>4</sup>. À ce but, la diplomatie roumaine a fait des efforts pour l'inclusion de la Roumanie dans le format de négociations multilatérales. Pourtant, ces efforts n'ont donné aucun résultat: la Russie, ainsi que la Moldavie ou l'Ukraine, qui participent aux négociations, sont sourdes aux prétentions bucarestoises, en dépit du fait que le Président soutient avoir un plan concret pour la solution du problème transnistrien.

Visiblement, la Russie ignore la Roumanie: Gorbatchev n'a pas connaissance des problèmes majeurs dénoncés par la partie roumaine; la conclusion d'un Traité bilatéral n'est pas une priorité pour Moscou; la Russie n'est pas intéressée par la politique roumaine dans la région de la Mer Noire ou par les possibles solutions au conflit de Transnistrie; plus encore, elle ne réagit pas de manière visible aux récentes déclarations assez belliqueuses de Bucarest<sup>5</sup>.

Alors, comment pourrait être caractérisée la relation bilatérale russo-roumaine depuis 1990 jusqu'à nos jours? Tout d'abord, nous pouvons remarquer que la Russie n'a pas été intéressée de manière particulière par la Roumanie dans cette

<sup>1</sup> V., par exemple, «Biogaz de Cotroceni», *Gândul*, le 13 novembre 2006.

<sup>2</sup> «Rusia trebuie luată în calcul ca jucător economic global», *Top Business*, no. 590, 2006.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Cela est déclaré à plusieurs reprises tant par le Président Băsescu, que par le Ministre des Affaires étrangères Mihai Răzvan Ungureanu. V., par exemple, Interview de Traian Băsescu au quotidien russe *Kommersant*, le 29 mai 2006, [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro) ou Interview de Mihai Răzvan Ungureanu au poste de radio russe *Eho Moskvi*, le 11 octobre 2005, [www.mae.ro](http://www.mae.ro).

<sup>5</sup> Des événements récents sont intervenus après l'écriture de cette section qui démontrent que la question de la relation russo-roumaine est loin d'en rester ici. À la réunion des Ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OSCE qui a eu lieu à Bruxelles en décembre 2006, le Ministre russe Serguei Lavrov a transmis au Ministre roumain une lettre par laquelle il exprimait la préoccupation de la Russie pour les «déclarations inamicales» de Băsescu (Cf. *Gândul*, le 6 décembre 2006). L'utilisation du terme «inamical» dans les relations diplomatiques est le signal d'une détérioration grave des relations bilatérales. La Russie a également annoncé qu'elle n'acceptera sur son marché des produits agricoles roumains après l'adhésion à l'UE, ce qui a déterminé la restriction de la circulation de ces produits sur le marché européen. Cette position a été cataloguée d'«hostile» par le Ministre roumain Mihai Răzvan Ungureanu (*Gândul*, le 6 décembre 2006).



période. Par contre, la Roumanie a essayé maintes fois de conclure un Traité bilatéral pour plusieurs raisons. Premièrement, du point de vue politique, par un souci de maintenir au moins au niveau déclaratif les bonnes relations et de ne pas susciter l'opposition russe au processus d'adhésion de la Roumanie à l'OTAN et à l'UE. Deuxièmement, du point de vue économique, l'URSS a été un des principaux partenaires commerciaux de la Roumanie; cela n'a pas pu changer d'un coup avec la chute du communisme. La Fédération Russe a continué d'être un partenaire intéressant pour la Roumanie<sup>1</sup>, qui essaye de réduire le déficit commercial qu'elle a avec ce pays. Finalement, nous pouvons encore détecter, pendant les années '90, un complexe roumain à l'égard de la Russie, qui se traduit par une certaine réticence à parler des relations bilatérales et même à les mener. Il y a très peu de sources sur ces relations dans les années '90: la signature du Traité de 1991, ainsi que l'échec des négociations au milieu de la décennie sont passés sous silence tant par les décideurs que nous avons interviewés, que par la mémoire institutionnelle du MAE (nous pensons aux données officielles sur la relation bilatérale).

Le Traité est signé seulement après que la partie roumaine a renoncé à toutes les questions délicates qu'elle avait voulu inclure. Pourquoi la Roumanie a-t-elle fait ces concessions? La réponse est simple et logique: parce qu'elle avait besoin du Traité plus que la partie russe. Cette revue des relations bilatérales montre, en grandes lignes, que la Russie peut ignorer la Roumanie, tandis que cette dernière ne peut pas faire la même chose à l'égard de la Russie. Une deuxième conclusion en serait que, pour la période postcommuniste, nous pouvons parler plutôt d'un manque de relations, que d'une relation proprement dite. En effet, dans le cas de la Russie, il est impossible de tracer une périodisation des relations bilatérales: celles-ci sont caractérisées par l'indifférence du côté russe et par les efforts roumains de trouver un *modus vivendi* avec la grande puissance de la région. Dernièrement, la position de la Roumanie devient de plus en plus prééminente. Est-ce que l'on peut s'attendre d'attirer, finalement, l'attention de la Russie?

## POLITIQUE INTERNE ET RAPPORTS AVEC LA RUSSIE

Au début des années '90, la relation avec la Russie est profondément marquée par le passé récent, c'est-à-dire par l'appartenance de la Roumanie à la sphère d'influence soviétique. Après 50 ans de gravitation autour du pôle de puissance oriental, les décideurs roumains restent encore dans les cadres de cette permanente évaluation de soi par rapport à un pôle. Dans l'intervalle 1989-2006, la politique étrangère roumaine a souffert une tournure de 180 degrés pour s'orienter vers l'autre pôle du monde de la Guerre Froide: les États-Unis. Mais cette réorientation n'est pas brusque: la première moitié des années '90 marque justement la transition prudente d'une position à l'autre. Cette transition est conditionnée d'une part par les évolutions de politique interne en Roumanie, mais également en Russie, car l'affaiblissement de celle-ci sur la scène internationale laisse plus d'espace de

---

<sup>1</sup> En 2003, lors de la signature du Traité, la Fédération Russe occupait la quatrième place dans les relations commerciales de la Roumanie (cf. [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), «Press statement and answers to questions at a press conference following Russo-Romanian talks», 4 juillet 2003). Cependant, le déficit de la balance commerciale était immense: 1720 millions de dollars, 26,4% du déficit total du commerce roumain (cf. [www.mae.ro](http://www.mae.ro)).

manœuvre pour les pays de son ancienne sphère d'influence. D'autre part, l'évolution de la position des pays européens et des États-Unis par rapport à l'Europe centrale et orientale et la Russie est un autre facteur à prendre en compte quand on essaye de comprendre le processus de la réorientation de la politique étrangère roumaine. Ce facteur sera examiné dans la section suivante. Pour l'instant, nous allons nous pencher sur les influences que la politique interne des deux pays a eues sur la relation bilatérale.

Au moment de la révolution de 1989, le rapport avec la Russie devient tout d'un coup ambigu. Il y a des intellectuels dissidents, comme Andrei Pleșu (qui sera aussi, en 1998, Ministre des Affaires étrangères) qui préfèrent une intervention soviétique au maintien du régime Ceaușescu, vu comme plus oppressif: «Je me suis dit qu'il fallait envoyer un message, qu'ils viennent liquider Ceaușescu...»<sup>1</sup>. Le réformisme éclairé de Gorbatchev est, à cette époque, dans un contraste visible avec la politique stalinienne de Ceaușescu.

Le leader du Front du Salut National, Ion Iliescu, est lui aussi assez proche de Moscou, où il a fait ses études universitaires. L'une de ses premières préoccupations est de rassurer les soviétiques, par la mention, dans le *Communiqué au pays* du 22 décembre, de l'engagement de la Roumanie de respecter le Pacte de Varsovie<sup>2</sup>. Pour Iliescu, ainsi que pour une grande partie des décideurs d'immédiatement après 1989, après avoir vécu tant d'années avec un œil sur l'URSS, il était impossible, tout d'un coup après la révolution, d'ignorer ce grand pays qui a fait le repère de la politique étrangère roumaine pour un demi-siècle. C'est pourquoi la Roumanie signe le Traité bilatéral en 1991: elle ne peut pas concevoir un monde dans lequel ses relations avec l'URSS ne soient pas réglées. Les efforts dans ce sens continuent au cours du mandat de Teodor Meleșcanu, entre 1992 et 1996. Cette fois-ci, puisque la faiblesse de la Russie commence à se faire sentir, la Roumanie insiste dans les négociations sur les clauses qui l'intéressent – la condamnation du Pacte et le Trésor – et ne réussit pas à trouver un accord sur le contenu du Traité. Le rejet de la signature de ce Traité peut être attribué aux facteurs de politique interne roumaine: les élections étant proches, le gouvernement n'a pas voulu ajouter un Traité contestable à sa liste d'échecs. On a sacrifié par conséquent la relation avec la Russie afin d'obtenir un profit électoral<sup>3</sup>.

Pendant la législature 1996-2000, il n'y a aucune évolution dans la relation avec la Russie, car toute la politique étrangère de cette période est dirigée vers l'OTAN et l'UE. Lorsqu'il parle de sa «doctrine des cercles concentriques», Adrian Severin ne mentionne la Russie ni dans le «cercle des puissances régionales», ni dans le «cercle des puissances globales»<sup>4</sup>. Pendant cette période, c'est un peu com-

---

<sup>1</sup> Petre ROMAN, Andrei PLEȘU, Elena ȘTEFOI, *Transformări, inerții, dezordini*, Polirom, Iași, 2002, p. 22 (notre trad.). À ce propos, Dennis Deletant remarque, à juste titre, qu'une ironie du régime de Ceaușescu est que «l'archi-nationaliste avait réussi à déterminer les roumains diriger leurs espoirs vers l'Union Soviétique» (Dennis DELETANT, *România sub regimul comunist*, cit., p. 178).

<sup>2</sup> «Communiqué au pays du Conseil du Front du Salut National» du 22 décembre 1989, in Ion ILIESCU, *Momente...*cit, p. 21.

<sup>3</sup> La stratégie d'utiliser la politique étrangère comme enjeu de politique interne est analysée par les théoriciens libéraux des relations internationales. V. surtout Robert D. PUTNAM, «The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, vol. 42, no. 3, Summer 1988, pp. 427-460; Peter GOUREVITCH, «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics», *International Organization*, vol. 32, no. 4, 1978, pp. 881-912.

<sup>4</sup> Entretien avec Adrian Severin, Bruxelles, le 23 mars 2006.

me si la Russie n'existait pas, du point de vue des décideurs roumains. D'autre part, il est probable que la Fédération Russe n'ait oublié trop facilement l'offense apportée par la partie roumaine en 1995, lorsque Evgueni Primakov était venu à Bucarest pour signer le Traité et la Roumanie avait changé d'avis. C'est pourquoi les relations entre les deux pays sont plutôt glacées dans cette période. De même, il est possible que le changement d'avis de dernière minute de la partie roumaine soit dû à un calcul politique interne: c'était la période juste avant les élections, et un Traité qui ne satisfaisait aucune des demandes de la partie roumaine aurait été vivement critiqué par l'opinion publique, qui aurait sanctionné les décideurs aux urnes.

Pourtant, cette réticence n'existe plus en 2003. La venue au pouvoir du parti d'Iliescu débloque aussi les négociations et fait des concessions concernant les clauses sur les «torts historiques»; tout ce que la partie roumaine obtient est la Déclaration commune des Ministres des Affaires étrangères. C'est mieux que rien, certes; et bien que cette Déclaration ne soit pas annexée au Traité et n'ait pas de valeur juridique, elle est invoquée par les représentants de la majorité parlementaire pour mettre en exergue les accomplissements de la partie roumaine<sup>1</sup>. Cette fois-ci, à la différence de 1996, le gouvernement PSD ne peut plus être accusé d'être pro-russe et anti-américain, car il avait participé à l'intervention en Irak: quelle autre meilleure preuve d'attachement pour les «valeurs occidentales»?!

Nous pouvons remarquer le fait que la question du Traité avec la Russie apparaît sur l'agenda de la politique étrangère roumaine uniquement dans les périodes de gouvernement du PSD (ancien FSN/FDSN/PDSR). Mais la période de temps que nous étudions n'est pas suffisamment longue pour en surprendre des régularités, car nous n'avons qu'un exemple de période à majorité différente: celle entre 1996 et 2000. Pour ce qui est de la période d'après 2004, les relations avec la Russie sont, il est vrai, plutôt au sommet de l'agenda, mais cela est lié à la politique générale de la Roumanie vers son espace oriental.

Ce serait trop simpliste d'affirmer que les gouvernements PSD ont privilégié les relations avec la Russie parce qu'ils sont formés par des anciens communistes. Certes, il peut y avoir dans la psychologie des décideurs du PSD une réminiscence de la période précédente, pendant laquelle toute la politique interne était liée, directement ou indirectement, à la Russie. C'est pourquoi, même s'ils ne sont pas nécessairement pro-russes, ils savent que la Russie ne peut pas être ignorée dans la politique étrangère. Ce n'est pas le cas du gouvernement CDR de 1996-2000, qui ignore tranquillement la Russie. Mais, certainement, au-delà des préférences personnelles – liées à l'environnement psychologique des décideurs – il y a encore d'autres éléments significatifs pour l'évolution des relations. L'un d'entre eux est la situation interne de la Russie pendant ces années.

Paul D'Anieri identifie trois grandes étapes d'orientation générale de la politique étrangère russe après la chute de l'URSS: la première serait pro-occidentale (1991-1993), la deuxième – celle de la réévaluation (1993-1995), et celle de réaffirmation des intérêts russes (à partir de 1995)<sup>2</sup>. Nous ajouterions une étape plus récente,

<sup>1</sup> V., par exemple, le *Sténogramme de la séance du Sénat du 3 novembre 2003* et le *Sténogramme de la séance de la Chambre des députés du 10 février 2004*.

<sup>2</sup> Paul D'ANIERI, «Russian Foreign Policy: Continuity, Revolution, and the Search for Status», in Ryan K. BEASLEY, Juliet KAARBO, Jeffrey S. LANTIS, Michael T. SNARR (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, CQ Press, Washington, 2001, pp. 95-120/p. 109.

qui débute en 2000, avec l'arrivée au pouvoir de l'ancien officier KGB Vladimir Poutine, et qui se caractérise par une agressivité de plus en plus marquée.

Après le démantèlement de l'URSS, la tâche principale de la politique russe a été le maintien de la cohésion de la Fédération Russe dans ses frontières, puisque la difficulté de maîtriser les tendances centrifuges a été grande dans la première moitié des années '90. La première *Conception de politique étrangère de la Fédération Russe* de 1993<sup>1</sup> identifie des menaces provenant essentiellement de la sphère du «voisinage proche», qui est la principale sphère d'action pour la politique étrangère russe. Selon Leon Aron, Boris Eltsine est le premier leader russe qui n'essaye pas d'étendre ou de consolider un empire<sup>2</sup>, car sa politique «porte une empreinte indiscutablement liée à la politique interne, regardant vers l'intérieur, voire isolationniste»<sup>3</sup>. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la relation avec la Roumanie ne se trouve pas sur l'agenda des priorités de la diplomatie russe.

Jusqu'en 1993, la Russie avait continué la politique gorbatchévienne d'entente avec l'Occident. À partir de ce moment, poussé aussi par les pressions internes des mécontentements concernant la perte du statut international, Boris Eltsine s'efforce de re-crée le statut de grande puissance de la Russie, en cherchant d'empêcher l'extension de l'Alliance Atlantique, son ancien principal rival, vers sa toujours ancienne sphère d'influence. Un premier fruit de cet effort diplomatique apparaît aussi tard que 1997, quand l'Acte Fondateur NATO-Russie est signé<sup>4</sup>. La réorientation de la politique se traduit aussi par le remplacement du Ministre des Affaires étrangères Andrei Kozyrev par un officier KGB de carrière – Evgueni Primakov. Entre temps, la Russie réussit à peine de regagner de l'influence dans les anciennes républiques soviétiques et d'être reconnue comme garant de la sécurité et de la paix dans la région<sup>5</sup>. D'autres divergences avec l'Occident apparaissent sur des questions ponctuelles, comme l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999.

Si, jusqu'en 2000, la politique étrangère russe limite sa sphère d'intérêt au voisinage proche et à l'ancienne sphère d'influence, à partir de cette date elle recommence à poursuivre des intérêts globaux. Les moyens qu'elle utilise sont basés sur les atouts qu'elle détient dans le domaine des ressources énergétiques. La Russie réussit à obtenir des avantages importants en politique internationale en faisant appel à des pressions économiques, surtout dans le domaine de l'exportation du pétrole et du gaz. La réorientation de la politique étrangère russe est visible dans la *Conception sur la politique étrangère* et la *Doctrine militaire*, adoptées en 2000<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> «Foreign Policy Conception of the Russian Federation (1993) », in Andrei MELVILLE, Tatiana SHAKLEINA (eds.), *Russian Foreign Policy in Transition...cit.*, pp. 27-64.

<sup>2</sup> Leon ARON, «The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy», in Leon ARON, Kenneth M. JENSEN (eds.), *The Emergence of Russian Foreign Policy...cit.*, pp. 17-34/p. 19.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>4</sup> «Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between the Russian Federation and the North Atlantic Treaty Organization», in Andrei MELVILLE, Tatiana SHAKLEINA (eds.), *Russian Foreign Policy in Transition...cit.*, pp. 75-84.

<sup>5</sup> À la fin de 1994, Eltsine obtient de la part de la CSCE la reconnaissance du rôle de la Communauté des États Indépendants comme garant de la paix dans la région. «Cela a été, en effet, une requête de reconnaissance internationale d'une sphère d'influence russe couvrant le territoire de l'ancienne Union Soviétique», dit Allison K. STANGER, «Courting the Generals: The Impact of Russia's Constitutional Crisis on Yeltsin's Foreign Policy», in Michael KRAUS, Ronald D. LIEBOWITZ, *Russia and Eastern Europe After Communism. The Search for New Political, Economic, and Security Systems*, Westview Press, Boulder, Colorado and Oxford, 1996, pp. 297-313/p. 297.

<sup>6</sup> Le texte complet en anglais de ces documents se retrouve dans Andrei MELVILLE, Tatiana SHAKLEINA (eds.), *Russian Foreign Policy in Transition...cit.*, pp. 89-127.

La vision de politique étrangère adoptée par la Russie a donc un certain impact sur les relations avec la Roumanie; elle explique surtout le manque d'intérêt que le grand voisin de l'Est a manifesté pour cette dernière pendant les années '90. Depuis 2002, avec la politique plus agressive de Poutine et avec la volonté de plus en plus visible de la Roumanie de jouer un rôle dans la sphère d'influence traditionnelle russe – le proche voisinage et la région de la Mer Noire compris – on peut envisager que les tensions entre les deux pays deviendront de plus en plus visibles, ce qui est un risque assez important pour la Roumanie. Nous reviendrons sur les possibles évolutions futures de la région dans la dernière section de cette étude.

Une dernière chose que nous voulons commenter en ce qui concerne l'attitude envers la Russie sur la scène politique interne est la quasi-absence d'un débat public et même des références sur la Russie dans la période postcommuniste. C'est presque un sujet tabou tout le long des années '90; la Russie est plutôt un épouvantail dont il est mieux de ne pas mentionner le nom, qu'un pays de la région avec lequel il faut établir des relations normales. Jusqu'en 1996, les gouvernants ne pouvaient pas soulever le sujet de la Russie parce qu'ils étaient immédiatement accusés par la presse de russophilie et de liens avec le KGB. D'autre part, ils avaient hérité du communisme la peur du «grand frère», donc ils étaient réticents à mettre trop de nuances anti-russes dans leur discours. Entre ces deux extrêmes, la solution choisie par les gouvernants roumains a été la discrétion. Entre 1996 et 2000, la russophobie est devenue une profession d'honneur, car l'opposition entre l'Occident et la Russie est plus que jamais mise en exergue par un gouvernement dont le but principal est l'«occidentalisation» de la Roumanie. Le président Constantinescu croit que le plus grand problème d'image externe de la Roumanie est le fait qu'elle «continuait d'être vue, dans toutes les chancelleries occidentales, comme faisant partie de la zone d'influence de la Russie, un pays dont on ne pouvait pas se fier...»<sup>1</sup>. Constantinescu et les partis de la CDR ont eux-mêmes contribué beaucoup au renforcement de cette image d'Iliescu et de son parti, afin d'obtenir du capital politique. Il est néanmoins certain que cette image externe négative existait, mais la solution adoptée par les gouvernants pour la changer a été un gel des relations avec la Russie.

Ce n'est qu'avec le passage dans le nouveau millénaire que l'attitude envers la Russie commence à se normaliser, et la signature du Traité, même s'il peut être considéré un traité d'émancipation, est un premier pas vers le dépassement du complexe historique qui lie et sépare, en même temps, les deux pays.

### *Les partis politiques roumains et la ratification du Traité de 2003*

En 2003, les débats parlementaires occasionnés par la ratification du Traité démontrent un certain manque d'intérêt pour la question. Lors de la séance du Sénat du 3 novembre, la ratification du Traité se trouve au dernier point de l'ordre du jour – le 16<sup>e</sup> – ce qui fait que les parlementaires soient peu enclins à un vrai

<sup>1</sup> Entretien avec Emil Constantinescu, ancien Président de la Roumanie, Bucarest, janvier 2006.

débat<sup>1</sup>. Le Ministre des Affaires étrangères présente le Traité, en partant du fait que «le fondement de ces documents, longuement négociés, est créé par une communauté de valeurs partagées aujourd'hui par les deux pays»<sup>2</sup>. Le but du Traité serait la «normalisation» de la relation bilatérale, bloquée depuis longtemps. Le Ministre se prononce pour une approche pragmatique qui «dépasse ce complexe historique qui a souvent dominé notre relation avec cette grande puissance européenne»<sup>3</sup> et il conçoit cette évolution des relations dans «le processus plus ample du rapprochement de la Fédération Russe de l'Occident»<sup>4</sup>. Il se garde ainsi de toute remarque qui pourrait apparaître sur le fond de la russophobie que nous avons mise en évidence: si la Russie elle-même se rapproche de l'Occident, elle est ainsi absoute de ses «erreurs» historiques. Le désir de la Roumanie de se constituer dans un pont de lien entre l'Occident et l'espace de l'Asie centrale et la future politique à l'Est du Président Băsescu sont déjà préfigurées dans le discours de Geoană:

«L'intérêt de la Roumanie est d'encourager, au-delà de notre frontière orientale vers la République Moldavie, vers l'Ukraine, vers la Fédération Russe, au-delà de la Mer Noire, une série de relations entre l'Occident auquel, finalement, nous sommes sur le point d'appartenir définitivement et nos voisins de l'Est, où la Fédération Russe occupe, de manière évidente, un rôle central»<sup>5</sup>.

D'ailleurs, Geoană soutient que la politique de la Mer Noire n'est pas du tout une invention de la nouvelle administration, mais qu'elle a commencé d'être préparée dans le Ministère dès 2003<sup>6</sup>.

Les débats généraux sur le Traité débutent avec l'intervention du représentant du parti au pouvoir, le Sénateur Gheorghe Prisăcaru, qui déplore «l'état anormal, à un niveau extrêmement bas» des relations roumaino-russes avant le Traité, qui «étaient dans une trop grande mesure grevées par le passé»<sup>7</sup>. Du point de vue du PSD, le besoin de renouer les relations économiques est la raison principale pour laquelle ce Traité doit être approuvé par le Parlement. À certains moments, son intervention essaye d'excuser le fait que les négociateurs n'ont pas pu obtenir plus de ce Traité, en rappelant que «en politique extérieure, un État ne fait pas ce qu'il veut, mais seulement ce qu'il peut», que «la Roumanie a été le dernier État de l'Europe centrale et orientale qui ait signé un tel Traité avec la Fédération Russe» et que tous les partis parlementaires ont été consultés par le Président Iliescu avant le paraphage du Traité<sup>8</sup>. Ces manifestations de précaution en ce qui concerne la responsabilité pour le Traité montrent que les représentants du pouvoir s'attendent à des réactions d'opposition.

<sup>1</sup> Il peut s'agir d'un simple hasard ou bien d'une stratégie du gouvernement et de la majorité parlementaire de faire passer plus facilement le Traité sur le fond de la fatigue des membres du Parlement.

<sup>2</sup> Mircea Geoană, intervention dans la séance du Sénat, *Sténogramme de la séance du Sénat du 3 novembre 2003*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Entretien avec Mircea Geoană, ancien Ministre des Affaires étrangères, Bucarest, le 15 décembre 2005.

<sup>7</sup> Gheorghe Prisăcaru, membre du Sénat, intervention dans la séance du 3 novembre 2003, *Sténogramme de la séance du Sénat du 3 novembre 2003*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Mais celles-ci n'apparaissent pas de manière véhémente. Le représentant du PD ne désire pas prendre la parole, à cause de l'heure tardive, tandis que celui du PNL approuve le Traité, ainsi que celui de l'UDMR. Le représentant du PRM est le seul à critiquer non pas le Traité en soi, mais la déclaration qui l'accompagne. Plus précisément; il n'est pas d'accord avec la condamnation de la participation de la Roumanie à la Seconde Guerre mondiale du côté de l'Allemagne, en argumentant que c'était le contexte international qui a forcé la Roumanie à procéder de la sorte<sup>1</sup>. L'intervention du représentant du PRM est manifestement russophobe; il cite la boutade conformément à laquelle «les Roumains sont trop proches de la Russie et trop éloignés de Dieu» et croit que le Traité est dans la lignée de la politique étrangère de la Russie tsariste et de celle soviétique<sup>2</sup>. Le PRM est le seul parti qui vote contre la Traité dans le Sénat, et le résultat du vote est 84 voix pour, 27 contre et aucune abstention.

Dans la Chambre des Députés, la loi de ratification est discutée quelques mois plus tard; le 10 février 2004. Cette fois-ci, les débats sont plus animés, car la plupart de ceux qui prennent la parole considèrent que la partie roumaine a fait trop de concessions dans les problèmes du Pacte Ribbentrop-Molotov et du Trésor. Le PD annonce qu'il s'abstiendra du vote, puisque «d'une part, nous apprécions que la normalisation des relations diplomatiques avec la Russie est naturelle, mais d'autre part on ne peut pas accepter l'échec de la diplomatie roumaine»<sup>3</sup>.

Le vote dans la séance de 10 février est ajourné, à cause de la présence très faible: des 345 membres de la Chambre, seulement 145 participent au vote par articles en fin de séance. De ceux-ci, 95 votent pour et 43 contre les deux articles de la loi de ratification. La question est reprise le 17 février, et le Traité est ratifié avec 193 voix pour, 16 voix contre et 15 abstentions. Il est intéressant de remarquer que, en l'espace d'une semaine, le nombre des voix contre a baissé de 43 à 16.

Les débats montrent qu'il n'y a pas un vrai clivage partisan concernant la relation entre la Roumanie et la Russie. La plupart des députés et sénateurs déplorent l'échec de la diplomatie roumaine de résoudre de manière plus satisfaisante les questions historiques, mais ils s'accordent sur le besoin de mettre la relation bilatérale sur de nouvelles bases, surtout pour des considérants économiques. La réticence par rapport à la Russie existe chez tous les parlementaires roumains («à présent, en Russie, il y a une fausse démocratie», dit en séance plénière le député libéral Puiu Hașotti – le PNL ayant néanmoins voté en faveur du Traité<sup>4</sup>), même chez ceux qui représentent le pouvoir qui a conclu le Traité et qui, par leur discours, semblent tenter d'excuser l'impuissance des négociateurs d'obtenir plus.

## LES FACTEURS EXTERNES

Nous utiliserons deux perspectives différentes, mais qui se complètent mutuellement, afin d'évaluer l'impact des transformations du contexte international sur

<sup>1</sup> Gheorghe Buzatu, membre du Sénat, intervention dans la séance du 3 novembre 2003, *Sténogramme de la séance du Sénat du 3 novembre 2003*.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Intervention d'Emil Boc, membre de la Chambre des députés, *Sténogramme de la séance de la Chambre des députés du 17 février 2004*.

<sup>4</sup> *Sténogramme de la séance de la Chambre des députés du 10 février 2004*.

les relations entre la Roumanie et la Russie. Il s'agit d'une perspective géopolitique et une perspective institutionnaliste. Dans un premier temps, nous examinerons la manière de laquelle le processus géopolitique de l'expansion de l'OTAN et les divergences sur l'espace yougoslave ont influencé la relation, pour nous pencher dans un deuxième temps sur la manière dont l'évolution des institutions régionales et leurs rapports avec les deux pays ont eu un impact. Bien que la matière couverte par ces deux approches soit similaire, les différences apparaissent si l'on se réfère aux mécanismes mis en mouvement par le processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE: d'un point de vue géopolitique, il peut avoir heurté les sensibilités russes, tandis que d'un point de vue institutionnel, la coopération de plus en plus étroite entre la Russie et ces organisations peut avoir aidé au dépassement des réticences concernant l'élargissement.

### *Élargissement de l'OTAN et craintes géopolitiques*

«La dernière décennie témoigne d'une habileté croissante des États-Unis et de leurs alliés de modeler les choix de la Russie»<sup>1</sup>, croit Paul D'Anieri, qui examine la perte du statut international de la Russie et ses efforts de le reconsolider au long des années '90. Dans un premier temps, cette capacité est renforcée par les aides économiques offertes par l'Occident à la Russie qui, tout en n'étant pas aussi importantes que celles du plan Marshall de la fin des années '40, donnent un coup symbolique à l'image de la Russie en tant que grande puissance<sup>2</sup>. Pourtant, l'élargissement de l'OTAN vers l'ancienne sphère d'influence soviétique n'est pas une chose qui rassure les Russes, et ils s'y sont opposés tout le long de la décennie neuf du XX<sup>e</sup> siècle. Si les années de Gorbatchev ont été marquées par la croyance que l'URSS pouvait être intégrée dans la communauté internationale envisagée par les pays occidentaux, la Russie, État successeur de l'Union Soviétique, a des craintes légitimes quant à l'expansion de l'alliance militaire créée en 1949 contre celle-là. C'est pourquoi, dans un premier temps, tant l'OTAN, que l'UE se montrent prudents en ce qui concerne la possibilité de s'élargir. Avec le temps, il devient visible que la Russie ne pourra pas s'opposer de manière efficace à un tel élargissement, et les deux organisations cèdent aux pressions des pays de l'Europe centrale et orientale d'être reçus dans la communauté occidentale.

Dans les conditions où, d'une part, la Russie n'est pas favorable à l'élargissement et, de l'autre, la Roumanie dépose des demandes d'adhésion à l'OTAN et à l'UE, le manque de coopération entre les deux pays est naturel. Ce n'est pas avec la Russie que la Roumanie veut avoir des relations dans cette période, mais avec l'ancien bloc qui lui était opposé. D'autre part, la Russie n'est pas intéressée par ses relations avec un pays comme la Roumanie, lorsque sa position sur la scène internationale se joue au niveau des pays occidentaux comme les États-Unis et les membres de l'UE.

La position de la Russie et celle de l'OTAN en ce qui concerne l'évolution de l'espace ex-Yougoslave ont été divergentes depuis le début du conflit. La Russie

---

<sup>1</sup> Paul D'ANIERI, «Russian Foreign Policy...cit.», p. 101.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 113.



est une alliée traditionnelle de la Serbie, c'est pourquoi elle l'a soutenue tant pendant la guerre de 1993-1995, que pendant la crise du Kosovo en 1999. En 1995, un compromis a été trouvé par la participation des troupes russes au maintien de la paix en Bosnie<sup>1</sup>. Mais cela n'a pas été possible en 1999, quand les troupes de l'OTAN ont bombardé Kosovo sans une résolution préalable du Conseil de Sécurité de l'ONU. Cet organisme international était resté le seul dans lequel la voix de la Russie pouvait avoir un poids par son droit de veto. Par conséquent, l'intervention a beaucoup heurté ce qui était resté de l'orgueil international de la Russie et a démontré une fois de plus que sa voix dans la politique mondiale, voire européenne, ne pouvait plus se faire entendre<sup>2</sup>. Afin de participer aux actions de la force internationale d'intervention au Kosovo, la Russie fait une demande officielle de survol de l'espace aérien de la Roumanie le 14 juin 1999<sup>3</sup>. Puisque l'OTAN n'avait pas donné son accord à cette participation, la Roumanie donne une réponse négative à la requête (ainsi que la Bulgarie et la Hongrie, d'ailleurs)<sup>4</sup>. Dans le contexte général de la faiblesse de la Russie en ce moment, le refus roumain n'aura pas de conséquences directes sur la relation bilatérale, d'autant plus que, quelque jours après, la tension entre l'OTAN et la Russie s'amointrira par l'acceptation de cette dernière dans le «club» des mainteneurs de la paix.

Les rapports entre l'OTAN et la Russie le long des années '90 ont été plus complexes; nous n'avons pas ici l'espace de nous y attarder, et cela n'ajoutera pas plus de lumière à la recherche sur les relations bilatérales Roumanie-Russie. Notons seulement que, dans ce jeu de grandes puissances, la Roumanie s'est gardée d'intervenir (à part l'épisode Kosovo, quand, soutenue par les pays membres de l'OTAN, elle a pu résister à la demande russe) jusqu'à présent, et elle a été à son tour ignorée par la Russie. Mais pourquoi la Russie a-t-elle accepté si facilement non seulement de perdre son ancienne sphère d'influence, mais aussi de voir s'élargir ses organisations rivales de la guerre froide: l'OTAN et l'UE? Dans la section suivante nous allons argumenter que, même si l'élargissement a gêné la Russie, ces organisations ont su utiliser des stimulants économiques et financiers, surtout de la part de l'UE. Alors, si, d'une part, l'élargissement de l'OTAN pouvait être vu comme une menace, celui de l'UE tenait les auspices prometteurs d'une éventuelle inclusion, un jour, de la Russie.

D'autre part, la modification du contexte international après les attentats de l'11 septembre 2001 a permis à la Russie d'adopter une position plus dure. L'unilatéralisme américain et le retour à la politique de puissance ont créé les conditions pour la Russie de se manifester de manière plus agressive, en agitant le drapeau de la lutte anti-terroriste (le meilleur exemple est le cas tchétchène) et en essayant de regagner de l'influence dans sa région. Sur le fond de ce durcissement de la position russe, les relations avec la Roumanie empirent, car les deux pays ont des intérêts divergents en ce qui concerne le voisinage proche de la Russie (nous en rappellerons uniquement deux situations: le conflit en Transnistrie, alimenté par la Russie, et la démocratisation des pays riverains de la Mer Noire, encouragée par la Roumanie mais entravée par la Russie).

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Evenimentul zilei*, le 15 juin 1999.

<sup>4</sup> *Evenimentul zilei*, le 28 juin 1999.

### *Élargissement de l'UE et rassurements institutionnels*

L'élargissement de l'UE à l'Est n'est pas, pour la Russie, plus avantageux que l'élargissement de l'OTAN, car celui-ci apporte plus de difficultés pour la circulation des citoyens russes à l'étranger, des différences économiques plus grandes entre la Russie et ses voisins, ainsi que de coûts économiques assez élevés<sup>1</sup>. À part les questions économiques qui ont dû être négociées par la Russie et l'UE dans la perspective de l'élargissement, il y a eu aussi des questions politiquement délicates, comme l'exclave Kaliningrad et les minorités russes qui vivent dans les États baltes.

Les relations de l'UE avec la Russie ont été institutionnalisées en 1994, par la signature des Accords de Partenariat et Coopération. Ces accords, ayant une portée surtout économique, sont néanmoins le fondement du dialogue politique engagé par les deux parties et ils mettent la relation sur des bases institutionnelles: ils créent un habitus de coopération et consultation mutuelle, par l'apparition de mécanismes d'interaction comme les sommets biannuels au niveau des Présidents, un Conseil de Coopération au niveau des ministres, un Comité de coopération au niveau de hauts officiels, neuf sous-comités et un Comité Parlementaire de Coopération. Les APC entrent en vigueur seulement en 1997, à cause des préoccupations de l'UE pour la guerre en Tchétchénie<sup>2</sup>. La mise en œuvre des relations institutionnalisées entre l'UE et la Russie date donc, pratiquement, de la deuxième moitié des années '90. En 1999, l'UE crée une stratégie commune sur la Russie, au cadre de sa tentative de consolider les instruments de sa politique étrangère et de sécurité commune. Ce document ne dépasse pas trop le cadre des accords APC<sup>3</sup>. Pourtant, il prévoit la consolidation du dialogue politique et l'éventuelle participation de la Russie dans les missions opératives de l'Union de l'Europe Occidentale, ainsi qu'une coopération renforcée au sein de l'OSCE. Cela offre à la Russie d'une part les perspectives de pouvoir être associée à l'UE dans le domaine de la sécurité, et de l'autre, joue sur l'organisation régionale où la voix de la Russie peut se faire entendre sur pied d'égalité – l'OSCE. Ainsi, l'UE veille à ce que l'ancienne superpuissance ait la possibilité de garder une partie de son ancien prestige, pour ne pas donner naissance à une situation du type post-Versailles. À cause de ces tentatives de coopter ou, sinon, au moins de consulter la Russie dans des décisions importantes – le COCONA et puis le Conseil OTAN-Russie, pour l'OTAN, et les APC et la stratégie commune, pour l'UE – l'ancienne superpuissance ne réagit pas de manière violente aux élargissements des organisations anciennement rivales et tolère les demandes d'adhésion des pays de sa sphère d'influence. Voilà donc une explication de type institutionnaliste qui peut justifier le manque de réaction de la Russie et le fait que, pendant cette période, les relations avec la Roumanie restent tendues, mais cette tension n'escalade pas.

Pourtant, plusieurs auteurs ont remarqué que «au fur et à mesure que la Russie s'éloigne de l'ère soviétique, sa politique étrangère, tant du point de vue de la substance, que de celui de la rhétorique, ressemble de plus en plus à la politique

---

<sup>1</sup> Oksana ANTONENKO, Kathryn PINNICK, «The Enlarged EU and Russia: From Converging Interests to a Common Agenda», in IDEM (eds.), *Russia and the European Union. Prospects for a New Relationship*, Routledge, London and New York, 2005, pp. 1-13/p. 2.

<sup>2</sup> Dov LYNCH, «From „Frontier“ Politics to „Border“ Policies Between the EU and Russia», in *Ibidem*, pp. 15-33/p. 19.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

soviétique»<sup>1</sup>. D'autre part, l'UE aussi durcit sa position à l'égard de la Russie à partir de l'année 2004, en soulignant le manque de volonté politique de cette dernière pour mettre en place des réformes démocratiques<sup>2</sup>.

Quels sont donc les facteurs qui ont influencé la relation – où plutôt le manque d'une relation entre la Roumanie et la Russie après 1989? En premier lieu, l'héritage historique semble être une des explications les plus plausibles de l'attitude réticente de la Roumanie à nouer des relations avec la Russie. Le poids des événements historiques qui déterminent la peur des Russes est tout aussi important que celui des déterminants culturels qui poussent la Roumanie à rechercher de bonnes relations avec les pays occidentaux. Deuxièmement, les facteurs qui tiennent à la politique interne russe ont fait en sorte que la Roumanie ne soit pas, jusqu'à présent, une priorité pour la politique étrangère russe. Finalement, de toutes les relations bilatérales de la Roumanie, celle avec la Russie est la moins marquée par les facteurs qui tiennent à l'environnement international<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les évolutions des années 2004-2006 de la position roumaine envers la Russie, il est assez difficile de les encadrer dans un paradigme de l'acteur rationnel. En d'autres mots, les déclarations agressives du Président Băsescu sont inexplicables à travers le modèle analytique que nous avons appliqué. Une tentative d'explication pourrait marcher sur l'idée que, après l'adhésion à l'OTAN et à l'UE, la Roumanie s'est sentie protégée contre une réponse dure de la part de la Russie, mais ce calcul semble osé dans les conditions où un pays comme la Roumanie ne constitue pas un enjeu très important pour les grandes puissances internationales. La proximité temporelle par rapport à ces évolutions peut être aussi un facteur qui entrave la compréhension: l'attitude de la Roumanie pourra mieux être expliquée d'ici en quelques années, lorsque la stratégie derrière les déclarations roumaines sera plus visible.

---

<sup>1</sup> Paul d'ANIERI, «Russian Foreign Policy...cit.», p. 118; v. aussi Janusz BUGAJSKI, *Pacea rece...cit., passim*.

<sup>2</sup> Dov LYNCH, «From „Frontier“ Politics to „Border“ Policies...cit.», pp. 24-25.

<sup>3</sup> Nous avons conduit une recherche sur plusieurs relations bilatérales de la Roumanie qui nous permet d'affirmer cela. Pour des considérants d'espace, il nous est impossible d'entrer dans des détails ici; v. Ruxandra IVAN, «De la discours pasional la discursuri paralele. Relațiile dintre România și Republica Moldova», in IDEM (coord.),  *Direcții principale în studiul relațiilor internaționale în România*, Institutul European, Iași, 2007, pp. 261-304; IDEM, «Patterns of Cooperation and Conflict: Romanian-Ukrainian Bilateral Relations, 1992-2006», *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. VII, no. 1, 2007, pp. 133-153.